



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพยากรที่ดิน (LAND) เป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงมีผลต่อความมั่นคงในการพัฒนาประเทศระยะยาว และจากการที่ดินเป็นทรัพยากรร่วม (COMMON RESOURCE) ของคนทั้งชาติ รัฐจึงเข้ามามีบทบาทแทรกแซงจัดการทรัพยากรที่ดินให้อธิปไตยต่อส่วนรวม และการพัฒนาประเทศให้มากที่สุด การวางแผนการใช้ที่ดิน (LAND USE PLANNING) เป็นวิธีการสำคัญอันหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพการณ์การพัฒนา เพื่อที่จะให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินอันเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด เป็นไปอย่างมีระบบและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

การวางแผนการใช้ที่ดินในระดับประเทศ จะเป็นการกำหนดบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดินและศักยภาพการพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างการตั้งถิ่นฐาน การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ และการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยการจัดแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (LAND USE ZONING) ออกเป็นประเภทหลัก ๆ ที่สำคัญได้แก่ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ชุมชนอยู่อาศัย นันทนาการ แหล่งน้ำ และแหล่งพลังงาน เป็นต้น

ในหลายประเทศจัดให้มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบทั้งระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น ตลอดจนตรากฎหมายออกมารองรับ เป็นกรอบดำเนินงานในรายละเอียดอย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศญี่ปุ่นได้ตรา "พระราชบัญญัติวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ" เมื่อปี 2517 (NATIONAL LAND USE PLANNING LAW 1974) เพื่อจัดทำแผนการใช้ที่ดินของประเทศ โดยการกำหนดเขตชุมชนเมือง เขตเกษตรกรรม เขตป่าไม้และเขตอนุรักษ์ทรัพยากร เป็นกรอบ

ของการจัดทำแผนพัฒนาระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น<sup>1</sup> ตลอดจนได้เตรียมการตรากฎหมาย และแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ที่มีความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2517 อย่างเป็นระบบ เช่น ตราพระราชบัญญัติแหล่งน้ำ พ.ศ. 2516 พระราชบัญญัติที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2516 พระราชบัญญัติพัฒนาพื้นที่พัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ พ.ศ. 2517 และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พระราชบัญญัติฟื้นฟูเมือง พระราชบัญญัติฟื้นฟูเคหสถานในเมืองใหญ่ และพระราชบัญญัติป่าไม้ เป็นต้น

การตรากฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ สามารถแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ โดยสำนักงานที่ดินแห่งชาติญี่ปุ่นจะเป็นผู้จัดทำแผนการใช้ที่ดินเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นแนวทางสำหรับท้องถิ่นไปทำแผนในรายละเอียด ซึ่งมีการจัดทำแผนในรายละเอียดที่มุ่งไปสู่เป้าหมาย การเพิ่มผลผลิตการเกษตรกรรม การขยายที่อยู่อาศัยและเขตอุตสาหกรรม การสาธารณสุขปโภค และนันทนาการ เป็นต้น การดำเนินงานจะเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศตามสมควร<sup>2</sup>

สำหรับประเทศไทย ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติโดยตรง แต่แผนการใช้ที่ดินแห่งชาติกำหนดขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี และกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2504 ตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่องนโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดิน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สุนทร ลักกิตโร, "ความเป็นมาและลักษณะพิเศษของการพัฒนาภูมิภาค : กรณีของประเทศไทยญี่ปุ่น," ข่าวสารสำนักผังเมือง, ฉบับที่ 51, 2531 หน้า 61.

<sup>2</sup> JICA, JAPANESE EXPERIENCE IN PHYSICAL DEVELOPMENT AND LAND MANAGEMENT, 1983 อ้างใน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน, เล่ม 9, การบริหารงานที่ดิน, พฤศจิกายน 2529, หน้า 43.

<sup>3</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ กษ.13828/2504," 17 พฤศจิกายน 2504.

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง รับผิดชอบดำเนินการกำหนดเขตป่าที่สมควรคุ้มครองในท้องที่ 60 จังหวัด เนื้อที่ประมาณ 279,689.79 ตารางกิโลเมตร และป่าที่สมควรจัดสรรเพื่อเกษตรกรรมและใช้ประโยชน์อย่างอื่น ประมาณ 51,196.30 ตารางกิโลเมตร และบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการสนองนโยบายมาตามลำดับ จนกระทั่งถึงปี 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนด "นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน"<sup>4</sup> เร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอีกครั้ง เพื่อให้การดำเนินงานประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินแก่ราษฎรแล้วเสร็จทั่วประเทศ ภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)

ต่อมาในปี 2530 คณะรัฐมนตรีได้ประกาศ "นโยบายที่ดินแห่งชาติ" (NATIONAL LAND POLICY)<sup>5</sup> ขึ้นมา ประกอบด้วยนโยบายที่ดิน 2 ด้าน คือ "ด้านการใช้ที่ดิน" และ "ด้านการถือครองที่ดิน" โดยแบ่งออกเป็นนโยบายเฉพาะด้าน ได้แก่ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายที่ดินสำหรับชาวเขา เพื่อกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายพัฒนาประเทศ คือ เพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่ดิน การกระจายรายได้ ให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม การอนุรักษ์ทรัพยากรที่ดินสำหรับการใช้ประโยชน์ในอนาคตและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

สำหรับนโยบายที่ดินแห่งชาติ "ด้านการใช้ที่ดิน" มีสาระสำคัญเกี่ยวกับ การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินหลัก ๆ ของประเทศ

<sup>4</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/8962," 29 มิถุนายน 2525.

<sup>5</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0202/16060," 2 กันยายน 2530.

คือ บริเวณเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้      บริเวณเพื่อการคุ้มครองพื้นที่  
เกษตรกรรม และบริเวณเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

โดยทั่วไป เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศด้านใดด้านหนึ่ง  
ตามภาระหน้าที่ของรัฐแล้ว รัฐสภาจะตรากฎหมายขึ้นมากำหนดกรอบนโยบายและเป็นเครื่องมือ  
ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติงานสนองนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันมีกฎหมายที่ได้ตราขึ้นมา  
เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับ  
นโยบายที่ดินแห่งชาติ "ด้านการใช้ที่ดิน" ข้างต้น แล้ว 5 ฉบับ ได้แก่

กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์  
และใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราช  
บัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการคุ้มครอง  
พื้นที่เกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526

กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการตั้งถิ่นฐาน  
และอยู่อาศัย คือ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

นอกจากกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐสภาได้ตรากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ  
จัดการเกี่ยวกับที่ดินเป็นการเฉพาะเรื่องอีกหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราช  
บัญญัติที่ราชพัสดุ และพระราชบัญญัติทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ เป็นต้น ตลอดจนได้จัดตั้ง  
องค์กรซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินขึ้นมา ตามอำนาจกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินอีก  
มากมาย จนกระทั่งถึงปลายปี 2529 มีองค์กรหลักเกี่ยวกับการวางแผนและข้อมูลที่ดินรวม  
21 หน่วยงานใน 8 กระทรวง องค์กรเกี่ยวกับการควบคุมและการใช้ที่ดินรวม 33 หน่วย

งานใน 7 กระทรวง และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและงานต่อเนื่องด้านที่ดิน รวม 62  
หน่วยงานใน 9 กระทรวง<sup>6</sup> ลักษณะการตรากฎหมายเฉพาะเรื่องมอบให้องค์กรต่าง ๆ  
รับผิดชอบดำเนินการนั้น ก่อให้เกิดปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ  
ของประเทศไทย ซึ่งจะต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
และจัดให้มีองค์กรดำเนินการปฏิรูปกฎหมายให้เหมาะสม<sup>7</sup>

<sup>6</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน  
เล่ม 9 ระบบการบริหารงานที่ดิน, พฤศจิกายน 2529, 83-85.

<sup>7</sup> SURAKIART SATHIRATHAI, LAW AND REGULATIONS CONCERNING  
NUTURAL RESOURCES, FINANCIAL INSTITUTIONG AND EXPORT : THEIR  
EFFECTS ON ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT, FACULTY OF LAW,  
CHULALONGKORN UNIVERSITY, SEPTEMEBER 1987, 126. (BANGKOK :  
CHULALONGKORN UNIVERSITY 1987).

การใช้กฎหมาย (APPLICATION OF LAW) ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (LAND USE CONTROL) เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ (NATIONAL LAND POLICY) เป็นประเด็นปัญหาของกฎหมายปกครองโดยตรง เนื่องจากว่าการใช้กฎหมายเพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ที่รัฐมุ่งหมายในการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้น ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะภายใต้ระบบกฎหมายปกครองอันซับซ้อน รัฐบังคับการหรือทำให้กฎหมายปกครองมีสภาพบังคับ ด้วยการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรต่าง ๆ จำนวนมาก มีอำนาจสั่งการ วินิจฉัยปัญหา หรือตรากฎหมายลำดับรองในเรื่องต่าง ๆ

แนวความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน และประสิทธิภาพของการใช้กฎหมายเพื่อปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถือว่าระเบียบปฏิบัติราชการจะต้องปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ครบถ้วน โดยตนเองไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ ในการปฏิบัติราชการอีก หรืออาจไม่พยายามที่จะออกกฎระเบียบหรือข้อบังคับ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในหลักกฎหมายที่นำมาใช้ เป็นต้น

จากสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ จนกระทั่งมีการกำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นมา มีความเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายและสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะหากแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายยังคงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานสนองนโยบายโดยไม่ได้รับการแก้ไขแล้ว ย่อมเป็นตัวฉุดรั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปในอนาคตอย่างไม่สิ้นสุด การวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งวิเคราะห์แนวความคิด การใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษานโยบายที่ดินแห่งชาติด้านการใช้ที่ดิน ซึ่งสัมพันธ์กับการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ
2. ศึกษาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและการบริหารงานที่ดินของรัฐ
3. ศึกษาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการอนุรักษ์และใช้พื้นที่ป่าไม้ เพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และเพื่อการตั้งถิ่นฐานและอยู่อาศัย

### สมมติฐานการวิจัย

การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จัดการทรัพยากรที่ดินของชาติเป็นการเฉพาะเรื่อง ก่อให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ

### วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะการศึกษาจาก "คำวินิจฉัยทางปกครอง" ซึ่งปัจจุบันใช้เป็น "บรรทัดฐาน" ของการบริหารราชการไทย เพราะไม่ว่าคำวินิจฉัยทางการปกครองจะเหมาะสมหรือไม่ก็ตาม จะมีผลถึงการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระบบ

### ขอบเขตการศึกษา

1. ด้านนโยบายที่ดินแห่งชาติ เฉพาะนโยบายด้านการใช้ที่ดินในสาระที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดขอบเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน
2. ด้านกฎหมาย เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตบริเวณการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกระบวนการวางแผนการใช้ที่ดินระดับประเทศ